



Reflexiones de los Think Tanks norteamericanos sobre el Irak post Sadam

Antonio R. Rubio Plo *

Tema: Después de la llegada al poder de la Administración Bush, y en particular tras los sucesos del 11-S, los principales think tanks norteamericanos han reflexionado sobre cómo debería de ser el Irak post Saddam, partiendo de la idea de que la caída del régimen iraquí era uno de los objetivos esenciales de la actual presidencia y de que el final de ese régimen, con o sin guerra, servía a los intereses estratégicos de Washington en Oriente Medio.

Resumen: Los analistas de los *think tanks* norteamericanos coinciden en las oportunidades y ventajas estratégicas que representa el Irak post Saddam. En algunos casos, de marcado perfil unilateralista, se dejan llevar por el voluntarismo optimista de los precedentes históricos de Alemania y Japón. Otros, en nombre del pragmatismo, aconsejan no obviar enfoques multilateristas y recomiendan grandes dosis de prudencia en la gestión del complejo mosaico político, social y económico iraquí. En cualquier caso, la mayoría de los analistas no reservan un papel de primera línea a las Naciones Unidas en la postguerra iraquí. O bien no concretan demasiado sobre cuál sería ese papel o parecen compartir la tesis del Departamento de Defensa: “UN role, yes. UN rule, no”.

Análisis: La *Heritage Foundation* ha publicado análisis de orientación claramente unilateralista. El de Nile Gardiner

(<http://www.heritage.org/research/middleeast/wm246.cfm?renderforprint=1>) afirma con rotundidad que una misión de asistencia de las Naciones Unidas en Irak perjudica los objetivos de la intervención norteamericana: dificulta la búsqueda y eliminación de las armas de destrucción masiva, hace más compleja la reconstrucción y puesta en servicio de las fuentes de energía e infraestructuras y, sobre todo, puede trastocar el plan para expandir la democracia en Oriente Medio. Si la ONU demostró su ineficacia con las 17 resoluciones incumplidas por el régimen iraquí, carece ahora de toda autoridad moral para encabezar el Irak post Saddam. A la organización mundial sólo cabe asignarle tareas de orden humanitario, asumidas por sus agencias especializadas. El peso principal de la gestión en el Irak de postguerra debe tenerlo la Oficina de Reconstrucción y Asistencia Humanitaria, dependiente del Departamento de Defensa. Según Gardiner, las Naciones Unidas sólo serán el “caballo de Troya” de los países europeos opuestos a la guerra ya que Francia vetará toda resolución que pretenda legitimar la presencia norteamericana en Irak. El autor cree que deberían investigarse las conexiones de Francia, Alemania y Rusia con el régimen de Saddam y que sólo los miembros de la coalición deberían desempeñar un papel en el nuevo Irak. La visión de Gardiner es, en definitiva, la de una ONU agonizante, la de una nueva Sociedad de Naciones incapaz de hacer frente al desafío de Saddam. Otro análisis, el suscrito por Ariel Cohen y Gerald P. O'Discroll, <http://www.heritage.org/research/middleeast/wm236.cfm?renderforprint=1>, sustenta también opiniones de “diseño” con ambiciosos objetivos para la economía de Irak: un proceso de desregulación y privatización de los sectores económicos, con la supervisión de las instituciones económicas internacionales y de ONGs especializadas. Los autores

* Profesor del Centro Universitario Villanueva,
Universidad Complutense, Madrid

son partidarios incluso de que Irak abandone la OPEP.

En cambio, los análisis de *Carnegie Endowment for International Peace* presentan una mayor variedad de puntos de vista. La visión de Robert Kagan sobre el futuro de Irak (<http://www.ceip.org/files/Publications/wpost072102.asp?from=pubauthor>) parte del reconocimiento de que la Administración Bush ha tenido que admitir en su vocabulario dos términos proscritos en la campaña presidencial de 2000: *nation-building* y *peace-keeping*. Sin embargo, Kagan no concibe estas tareas post-conflicto en el marco de las Naciones Unidas. Sus referencias son los precedentes históricos de Alemania y Japón, pues para él no hay duda de que las transformaciones en estos países, impulsadas por Washington, han constituido auténticos procesos de *nation-building*, sin que mediara mandato alguno de Naciones Unidas. La percepción optimista de Kagan vislumbra en la construcción nacional iraquí, auspiciada por los norteamericanos, un hito que puede modificar la política de Oriente Medio y, en definitiva, la política mundial. Por el contrario, el análisis de Marina S. Ottaway y Judith S. Yaphe

(<http://www.ceip.org/files/pfd/IraqBrief.Ottaway.pdf>) llama a la prudencia de Estados Unidos en la administración de Irak: el proceso de *nation-building* no debe ser percibido por los iraquíes como una imposición extranjera, aunque el objetivo sea darles una constitución y un gobierno democráticos. Hay que facilitar su protagonismo en las tareas políticas así como en la gestión de sus recursos petrolíferos. Es esencial, además, en política exterior que Estados Unidos defienda los intereses de Irak, y no los de sus vecinos Arabia Saudí y Turquía, por muy aliados que éstos sean de Washington. Por tanto, Irak tampoco debe ser debilitado militarmente. También es crucial la reanudación del proceso de paz palestino-israelí.

El *Council on Foreign Relations* (CFR) constituyó un grupo de trabajo independiente juntamente con el *James A. Baker III Institute for Public Policy of Rice University* para elaborar un proyecto en torno a los principios que debería asumir la política norteamericana en el Irak postconflicto (http://www.cfr.org/pdf/Post-War_Iraq.pdf). Se citan, entre otros, los siguientes: el coordinador del proceso de transición debe ser norteamericano; hay que implantar cuanto antes estructuras de ley y orden; debe ser eliminado el aparato de represión del régimen de Sadam; tiene que haber presencia militar internacional en el territorio iraquí; el ejército iraquí debe ser reconstruido para que no exista un Irak débil militarmente; hay que cooperar con Irán; el petróleo debe estar bajo control iraquí y no debería fomentarse que Irak abandone la OPEP... Un informe posterior del CFR (http://www.cfr.org/pdf/Iraq_DayAfter_TF.pdf) ha sido coordinado por Thomas R. Pickering, ex embajador en la ONU, y James R. Schlesinger, ex secretario de Defensa. Allí se afirma que Estados Unidos tiene que compartir el peso de la reconstrucción con otras organizaciones internacionales –hay que disminuir la percepción de que Irak está bajo control norteamericano - y que debería existir una resolución del Consejo de Seguridad en la que se aborden la puesta en marcha de la ayuda humanitaria, las etapas de la transición política, la gestión de los recursos petrolíferos, la constitución de un consorcio de donantes. ... Respecto a la administración interina, el informe no toma en principio partido por que el administrador civil esté vinculado a Naciones Unidas o sea un norteamericano dependiente del mando militar. Lo importante es que su mandato estuviera vinculado a una resolución de la ONU. Si esto no fuera posible, se defiende el esquema administrativo elaborado por el Pentágono, pero otros gobiernos y organizaciones internacionales no querrán poner a sus policías, jueces y administradores civiles bajo el control de Estados Unidos. Hace falta, por tanto, algún tipo de resolución del Consejo de Seguridad.

El *Center for Strategic and International Studies* (CSIS) ha elaborado diversos análisis que contienen una serie de recomendaciones para el Irak de la postguerra. Destacaremos uno de Anthony H. Cordesman

(http://www.csis.org/features/iraq_wound.pdf) en el que se aboga por una reconstrucción de Irak en la que participen conjuntamente Estados Unidos, la ONU y

ONGs especializadas. Con todo, el autor piensa que pasarán muchos años hasta que pueda asentarse una democracia en Irak. En cualquier caso, hay que huir de la imposición de modelos políticos, pues esto serviría para catalizar la hostilidad panárabe que presentará a Estados Unidos como un nuevo Israel que ocupa territorios árabes. Cordersman rechaza que Irak pueda ser una tabula rasa para experimentos de científicos políticos e ideólogos. Hay que trabajar con los iraquíes del interior y no sólo con los del exilio; hay que aprovechar las estructuras militares y policiales existentes; y en ningún caso, la cuestión de la deuda externa debe enfocarse desde la óptica de un nuevo Versalles que hiciera de Irak otra república de Weimar. Citemos finalmente un proyecto del CSIS coordinado por Frederick D. Barton y Bathsheba N. Crocker

(<http://www.csis.org/isp.wiserpeace.pdf>). En él se afirma que es más importante ganar la paz que ganar la guerra. De ahí que la opción preferible para Irak sea la implicación de organizaciones multilaterales y regionales, de países aliados y de vecinos de Irak. Se señalan al respecto los ejemplos de Kosovo y Afganistán. Las recomendaciones del proyecto son partidarias de la participación de la policía iraquí en la fuerza de seguridad transicional, del reforzamiento de la seguridad regional por medio de un ejército iraquí reducido a 150.000 hombres que debe vigilar 3.650 kms de frontera, de la presencia de un administrador civil internacional nombrado por el Consejo de Seguridad, de un proceso de diálogo nacional por medio de un coordinador de la ONU que debería ser iraquí, del establecimiento de un sistema judicial en el que las Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales aporten su experiencia...

Un enfoque multilaterista, y por supuesto pragmático, es el que aporta un analista de la *Brookings Institution*, Philip H. Gordon

(<http://www.brook.edu/views/op-ed/gordon/20030410.htm>). El multilateralismo contribuye a la legitimidad de la actuación norteamericana en Irak. Se necesita el concurso de una organización con experiencia en tareas de desarme y de *peace-keeping*, una organización que sea creíble y respetada, que aporte tropas experimentadas para relevar a los soldados norteamericanos en su labor post-conflicto. Si esta organización no existiera, habría que inventarla. Pero existe y no es la ONU sino la OTAN. Los precedentes de ambas organizaciones en los Balcanes juegan claramente a favor de la Alianza. De hecho, el interés de Washington por la implicación de la OTAN en Afganistán va en la misma línea. La OTAN en Irak es una forma de contribuir a una cierta recomposición del vínculo transatlántico.

El *American Enterprise Institute for Public Policy Research* (AEI) organizó en los últimos meses una serie de conferencias en torno al Irak post-Sadam. En una de ellas se abordó la “desbaathización”: Amatzia Baram destacó la profunda huella del Baath en la sociedad iraquí y en el ejército. Por el contrario, Ibrahim Karawan destacó que el Baath no es tanto un partido político sino un mecanismo de control. Como ideología está en crisis y por eso la “desbaathización” ha de ser selectiva y centrarse exclusivamente en aquellos miembros que han formado parte del aparato represivo. Otra conferencia estuvo dedicada a la introducción de un sistema federal y de una constitución democrática en Irak que tenga en cuenta la diversidad étnica

(<http://www.aei.org/events/eventID.229/transcript.asp>). Rend Rahim Francke expresó la dificultad de estas tareas si tenemos en cuenta que todos los regímenes iraquíes, incluyendo la monarquía hachemita, han tendido a la concentración del poder y han marginado al parlamento. Se mostró contrario a una representación proporcional “a la libanesa”, dado el trágico resultado de esta experiencia. Por su parte, Emanuel Kamber denunció la tradicional marginación de las minorías como asirios y turcomanos, y esta tendencia no tiene expectativas de cambiar en el nuevo Irak. En todo caso, en opinión de Efraim Karsh, la idea de “nación árabe”, defendida tanto por la monarquía como por el Baath, no ayuda a la representación de los grupos marginados del poder como la mayoría chiíta. Citemos por último a un analista del AEI.: David Frum

(www.aei.org/news/newsID.16895, filter./news_detail.asp) se muestra optimista sobre la

capacidad del nuevo Irak de influir en un cambio político pacífico en Oriente Medio, en particular en Irán, Siria y Arabia Saudí. Llega incluso a sugerir estrategias, basándose en los ejemplos históricos de los cambios pacíficos en Polonia y Sudáfrica, para promover las reformas en Irán y Arabia Saudí. El régimen sirio no plantearía problemas porque quedaría rodeado por Turquía, Israel e Irak.

En el *Center for Contemporary Conflict* encontramos diversos análisis sobre el Irak post-Sadam. El de Karen Guttieri

(<http://www.ccc.nps.navy.mil/resepResources/si/feb03/middleEast3.pdf>) resalta la gran oportunidad que plantea un proceso de nation-building, con la ventaja añadida de que, a diferencia de Afganistán, Irak ya es una nación. La autora, con interés en la filosofía política, nos recuerda la advertencia de Maquiavelo acerca de la dificultad de ocupar militarmente una república libre, lo que no es el caso del país que fue conocido como la “república del miedo”. Antes bien, si los iraquíes aceptaron una tiranía, muy bien podrían aceptar ahora otra de signo contrario. Sin embargo, Estados Unidos no debe apostar por el statu quo, tal y como hiciera en la guerra de 1991, sino que debe implicarse en la transformación del país: una labor de nation-building que debería tomar como modelo el caso de Bosnia, con implicación de las Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales, así como de ONGs especializadas. Por su parte, James A. Russell (<http://www.ccc.nps.navy.mil/resepResources/si/feb03/middleEast4.pdf>) reflexiona sobre las implicaciones de la caída de Saddam en la región del Golfo. Tras el 11-S, Washington ha comprendido que esta región puede ser un vivero de Al Qaeda y ha alentado las reformas internas en los Estados de la zona, unas reformas que apuntan a una mayor participación de los ciudadanos en la vida pública. El nuevo Irak se inscribirá en esta tendencia que busca crear Estados “modernos” en los que exista un equilibrio entre derechos humanos, religión y política. Citemos también el análisis de Ibrahim al Marashi (<http://www.ccc.nps.navy.mil/resepResources/si/feb03/middleEast5.pdf>) que ha dialogado con los exiliados iraquíes acerca de la democracia. Estos le expresaron sus dudas sobre las intenciones de Washington, pues recuerdan la pasividad norteamericana tras las revueltas al final de la guerra de 1991. Hay quien está convencido de que Estados Unidos no apoyará una democracia en la que gobierne la mayoría chiíta, pues ésta se aliaría con Siria e Irán. Por lo demás, si los norteamericanos imponen una “democracia” desde arriba, el resultado será una rebelión como la que tuvieron que afrontar los británicos en la Mesopotamia de 1920. Con todo, el autor se muestra optimista sobre las posibilidades de una democracia en Irak, teniendo en cuenta que otros países musulmanes como Irán, Turquía y Líbano cuentan con Asambleas Legislativas y tienen limitados los mandatos presidenciales. Por lo demás, Irak cuenta con el precedente del período 1922-1958, cuando existía una monarquía constitucional y una sociedad civil floreciente. Por último, hay que referirse al análisis de Douglas Porch (<http://www.ccc.nps.navy.mil/resepResources/si/mar03/middleEast3.pdf>), en el que se aborda la tarea de “desbaathización” de Irak. Porch considera que los juicios contra los altos cargos del Baath por violaciones de los derechos humanos no se verán como tales en el mundo árabe sino como otra humillación más infringida por los norteamericanos a los árabes. Serán presentados incluso como una venganza de los kurdos y chiítas sobre los sunnitas. Los procesados del Baath se convertirán en “mártires patrióticos” para la calle árabe. Partiendo de la idea de que la política de clan de Saddam Hussein ha preparado la “desbaathización” y que los 1,5 millones de militantes del Baath no son social ni ideológicamente homogéneos y que en sus filas hay muchos oportunistas y ambiciosos, Porch recomienda seguir el ejemplo de Mac Arthur en Japón cuando eximió de responsabilidades a Hirohito y a la burocracia. Pese a las presiones que puedan ejercer kurdos y chiítas, la “desbaathización” debería ser mínima. El nuevo Estado ha de construirse desde las estructuras burocráticas existentes. El ejemplo más adecuado a seguir sería el de Sudáfrica: la constitución de una comisión “verdad y reconciliación” que divulgaría los crímenes cometidos y a sus autores, pero que no necesariamente los castigaría.

Los análisis de la *Hoover Foundation* se muestran cautelosos respecto al Irak democrático diseñado por la Administración Bush. Russell Berman, Stephen Haber y Barry R. Weingast (<http://www-hoover.stanford.edu/pubaffairs/we/2003/berman03.html>) señalan que Irak necesita algo más que un cambio de régimen. El individualismo, el gobierno limitado y la economía de mercado son tres requisitos indispensables para asentar una democracia. Si en las nuevas democracias falta uno de estos tres requisitos, se produce un fracaso. Estados Unidos tendrá que implicarse en un compromiso a largo plazo en Irak, pues serán necesarias profundas transformaciones en los valores culturales, las instituciones de gobiernos y los comportamientos económicos. Habrá que alentar entre los iraquíes las virtudes de una sociedad libre. Otro análisis de Larry Diamond (<http://www-hoover.stanford.edu/publications/digest/031/diamond.html>) desconfía de que una ocupación unilateral pueda traer un Irak democrático y sólo confirmará las sospechas del mundo musulmán sobre los afanes imperialistas de Estados Unidos. Esta situación favorecerá los atentados terroristas contra intereses norteamericanos. La democracia debe ser construida con la participación del pueblo iraquí y la comunidad internacional. Diamond cree, sin embargo, que no es absolutamente necesario que la ONU encabece una administración del país. Sería mejor constituir cuanto antes un gobierno interino iraquí que trabaje junto a la coalición internacional. Por lo demás, el análisis resalta las virtudes del “*soft power*” norteamericano (vitalidad económica, influencia cultural, compromiso con la libertad) y la necesidad de que Estados Unidos haga uso de él en la esfera internacional.

Un *think tank* crítico con la actuación de Washington en Irak es *Foreign Policy in Focus*. El coronel Dan Smith (<http://www.fpif.org/commentary/2003/0304questions.html>) se muestra a favor de que las Naciones Unidas desempeñen un papel central y rechaza el papel subordinado –ese supuesto “papel vital” que la limita a ser suministradora de alimentos y medicinas– que pretende darle la Administración Bush y que otorga todo el protagonismo a la Oficina de Reconstrucción y Asistencia Humanitaria del Pentágono. Smith argumenta que las tropas norteamericanas no están capacitadas para llevar a cabo tareas de *peace-keeping* y que la legitimidad sólo puede provenir de una resolución del Consejo de Seguridad. Más crítico aún es el análisis de Stephen Zunes

(<http://www.fpif.org/commentary/2003/0304postsaddam.html>) que rechaza la exclusión de la ONU por Washington, la designación de Jay Garner como administrador civil: ni siquiera habla árabe y ha sustentado opiniones claramente favorables a Israel; y que considera a Ahmed Chalabi como un político sin legitimidad: con un pasado de corrupción tras la quiebra de su banco en Jordania y que no será popular con sus proyectos neoliberales y desnacionalizadores. Zunes opina además que habrá resistencia contra la presencia militar norteamericana y que se hará realidad el sueño de Osama bin Laden de incrementar los atentados suicidas. Por su parte, Jim Lobe

(<http://www.fpif.org/comentary/2003/0304occupation.html>) resalta las divisiones en el seno de la Administración Bush respecto al futuro de Irak, pero todo parece indicar que se impondrán las tesis del Departamento de Defensa. Douglas J. Feith, subsecretario de Defensa, ha señalado que mientras la situación sea insegura sobre el terreno, lo más importante será el control militar; cuando las cosas se normalicen, será el momento de que los propios iraquíes asuman tareas de gobierno. No resultará, por tanto, necesaria la participación de la ONU. Lobe defiende, en cambio, que se otorgue a la ONU al menos un papel similar al que desempeña en Afganistán.

Aunque no se trate de un *think tank* norteamericano, el *International Crisis Group* (ICG) cuenta entre su staff a destacados políticos estadounidenses, europeos, árabes o asiáticos. Es comprensible, por tanto, que defienda el papel rector de las Naciones Unidas en el Irak post Sadam. Gareth Evans y Robert Malley comprenden las reticencias de la ONU a asumir responsabilidades en Irak, pues la mayoría de sus miembros se opuso a la guerra y temen legitimar así la intervención norteamericana. Pero la opción de

la ONU es la mejor y única posible: una administración unilateral de Washington alimentaría las suspicacias del mundo árabe que la vería como algo similar a la ocupación por Israel de los territorios palestinos. Tampoco solucionaría las cosas un rápido traspaso de poderes a un gobierno interino iraquí, sobre todo si éste fuera monopolizado por los exiliados. En términos semejantes se expresa un informe más amplio del ICG

(http://www.crisisweb.org/projects/middleeast/iraq_iran_gulf/reports/A400927_25032003.pdf)

Conclusión: Los *think tanks* norteamericanos se muestran, por lo general, satisfechos de la aparición de un Irak post-Sadam que sirva de catalizador a cambios profundos en la geopolítica de Oriente Medio. Predominan los análisis con grandes planteamientos teóricos sobre la expansión de la democracia y la economía de mercado, y que se complacen en la comparación de Irak con la Alemania y el Japón de la postguerra. Al centrarse las preocupaciones de seguridad en la prevención y en la lucha contra las amenazas terroristas surgidas en Oriente Medio, quizás se hayan descuidado las connotaciones panárabes existentes en Irak. Este país nunca será un laboratorio de experimentación política al margen del mundo árabe. Por lo demás, no se puede ejercer influencia sobre los árabes sin propuestas efectivas para el conflicto israelo-palestino y sin algún tipo de cooperación con los países aliados y con los vecinos de Irak. Pocos son los *think tanks* norteamericanos que abordan estas conexiones exteriores de la cuestión iraquí.

Antonio R. Rubio Plo
Profesor del Centro Universitario Villanueva,
Universidad Complutense, Madrid